

Lieta C-27/22

**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkums saskaņā ar Tiesas
Reglamenta 98. panta 1. punktu**

Iesniegšanas datums:

2022. gada 11. janvāris

Iesniedzējtiesa:

Consiglio di Stato (Itālija)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2022. gada 7. janvāris

Prasītājas un apelācijas sūdzības iesniedzējas:

Volkswagen Group Italia S.p.A.

Volkswagen Aktiengesellschaft

Athbildētāja pirmajā un apelācijas instancē:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Pamatlietas priekšmets

Volkswagen Group Italia S.p.A. un *Volkswagen Aktiengesellschaft* (turpmāk tekstā – attiecīgi “*VWGI*” un “*VWAG*”) iesniegta apelācijas sūdzība, lai tiktu grozīts *Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione I* (Lacio Reģionālā administratīvā tiesa, Romas nodaļa, I palāta, Itālija) spriedums Nr. 6920/2019, ar kuru tika noraidīta *VWGI* un *VWAG* pirmajā instancē celtā prasība par *Autorità garante della concorrenza e del mercato* (Konkurences un tirgus uzraudzības iestāde, Itālija) (turpmāk tekstā – “*AGCM*”) 2016. gada 4. augusta lēmumu Nr. 26137. Ar minēto lēmumu *AGCM* noteica *VWGI* un *VWAG* solidāri naudas sodu 5 miljonu EUR apmērā, jo tika konstatēts, ka šīs pēdējās minētās sabiedrības bija īstenojušas negodīgu komercpraksi 2005. gada 6. septembra Leģislatīvā dekrēta Nr. 206 (turpmāk tekstā – “*Patērētāju kodekss*”) izpratnē.

Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets un juridiskais pamats

LESD 267. pants; Direktīvas 2005/29/EK interpretācija, lai noteiktu, vai sodi, kas uzlikti par negodīgu komercpraksi Itālijas tiesību aktu izpratnē, var tikt kvalificēti kā krimināltiesiska rakstura administratīvi sodi (pirmais jautājums); Eiropas Savienības Pamattiesību hartas (turpmāk tekstā – “Harta”) 50. panta interpretācija, lai noteiktu, vai krimināltiesiska rakstura administratīva naudas soda par negodīgu komercpraksi pārsūdzība var noslēgties ar minētā soda apstiprināšanu gadījumā, ja par tiem pašiem faktiem un attiecībā uz to pašu apsūdzēto, par ko noteikts minētais administratīvais sods, ir jau pasludināts spriedums krimināllietā kādā citā dalībvalstī, kas ir kļuvis galīgs, kamēr vēl nav izskatīta minētā apelācijas sūdzība (otrais jautājums); Direktīvas 2005/29/EK 3. un 13. panta, kā arī Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 50. panta un 1985. gada 14. jūnija Konvencijas, ar ko īsteno Šengenas nolīgumu (turpmāk tekstā – “Šengenas konvencija”), 54. panta interpretācija, lai noteiktu, vai minētās direktīvas regulējums var atbilstot atkāpes no “*ne bis in idem*” principa (trešais jautājums);

Prejudiciālie jautājumi

1) Vai sodi, kas uzlikti par negodīgu komercpraksi valsts tiesību aktu, ar kuriem īsteno Direktīvu 2005/29/EK, izpratnē, var tikt kvalificēti kā krimināltiesiska rakstura administratīvi sodi?

2) Vai Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 50. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tas nepieļauj valsts tiesisko regulējumu, kurā ir atļauts tiesvedībā apstiprināt un padarīt par galīgu krimināltiesiska rakstura administratīvu naudas sodu attiecībā uz juridisku personu par prettiesisku darbību, kas ir izpaudusies kā negodīga komercprakse, saistībā ar ko attiecībā uz šo personu citā dalībvalstī šajā laikā ir ticis pasludināts galīgs notiesājošs spriedums krimināllietā, ja otrais notiesājošais spriedums ir kļuvis galīgs pirms pirmā krimināltiesiskā rakstura administratīvā naudas soda pārsūdzība tiesā ir ieguvusi *res judicata* spēku?

3) Vai Direktīvas 2005/29 noteikumi, ar īpašu atsauci uz 3. panta 4. punktu un 13. panta 2. punkta e) apakšpunktu, var pamatot atkāpi no “*ne bis in idem*” aizlieguma, kas noteikts Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 50. pantā (kurš vēlāk ar LES 6. pantu tika iekļauts Līgumā par Eiropas Savienību) un Šengenas konvencijas 54. pantā?

Atbilstošās Savienības tiesību normas un judikatūra

LESD 6. un 267. pants

Šengenas *acquis* – 1985. gada 14. jūnija Konvencija, ar ko īsteno Šengenas nolīgumu starp Beniluksa Ekonomikas savienības valstu valdībām, Vācijas Federatīvās Republikas valdību un Francijas Republikas valdību par pakāpenisku kontroles atcelšanu pie kopīgām robežām, it īpaši 54. pants;

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2005/29/EK (2005. gada 11. maijs), kas attiecas uz uzņēmēju negodīgu komercpraksi iekšējā tirgū attiecībā pret patērētājiem un ar ko groza Padomes Direktīvu 84/450/EEK un Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 97/7/EK, 98/27/EK un 2002/65/EK un Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (EK) Nr. 2006/2004 ("Negodīgas komercprakses direktīva"), it īpaši 3. panta 4. punkts un 13. panta 2. punkta e) apakšpunkts;

Eiropas Savienības Pamattiesību harta, it īpaši 50. un 52. pants.

Eiropas Savienības Tiesas spriedumi lietās C-561/19; C-122/10; C-537/16; C-857/19; C-10/18; C-124/15; C-617/17.

Atbilstošās valsts tiesību normas

2005. gada 6. septembra Leģislatīvais dekrēts Nr. 206 (turpmāk tekstā – "Patērētāju kodekss"), it īpaši 20., 21. un 23. pants.

20. pantā ir ietverta negodīgas komercprakses definīcija, savukārt 21. un 23. pants attiecas uz maldinošas komercprakses definīciju.

It īpaši, iesniedzējtiesa spēkā esošo valsts tiesisko regulējumu ir atspoguļojusi šādi:

““Komerckprakse” [...] ir jebkura tirgotāju rīcība, kas objektīvi ir “saistīta” ar preču vai pakalpojumu “popularizēšanu, pārdošanu vai piegādi” patērētājiem un kas ir īstenota pirms līgumattiecību nodibināšanas, to dibināšanas laikā vai arī pēc tās. Tirgotāja rīcība var izpausties kā paziņojumi, faktiskas darbības vai arī kā vienkārša bezdarbība.

Runājot par kritērijiem, kurus piemērojot, ir jānosaka, vai noteikta komercprakse ir vai nav “negodīga”, Patērētāju kodeksa 20. panta 2. punktā ir vispārīgi noteikts, ka komercprakse ir negodīga, ja “tā ir pretrunā profesionālās rūpības prasībām” un “tā attiecībā uz produktu būtiski ietekmē vai var būtiski ietekmēt tā vidusmēra patērētāja saimniecisko rīcību, kuru produkts sasniedz vai kuram tas adresēts, vai vidusmēra grupas pārstāvja saimniecisko rīcību attiecībā uz produktu, ja komercprakse ir vērsta uz īpašu patērētāju grupu”.

Tiek identificētas divas dažādas negodīgas prakses kategorijas: maldinoša prakse (21. un 22. pants) un agresīva prakse (24. un 25. pants).

“Komerckprakses maldinošais raksturs ir atkarīgs vienīgi no tā, vai tā ir nepatiesa, jo tajā ir ietverta nepareiza informācija vai tā jebkādā veidā, tostarp vispārējā sniegunā, maldina vai var maldināt vidusmēra patērētāju, it īpaši attiecībā uz produkta vai pakalpojuma raksturu vai galvenajām īpašībām, un tādēļ var likt šim patērētājam pieņemt lēmumu veikt darījumu, kādu viņš šādas prakses neesamības gadījumā nebūtu pieņēmis. Ja šīs iezīmes ir konstatētas kumulatīvi, prakse tiek uzskatīta par maldinošu un tāpēc ir jāaizliedz.

[..]

[V]isos gadījumos, kad komercpraksē tiek veikts “uzaicinājums veikt pirkumu” – vārdkopa, kas ietver komercpaziņojumus – vienmēr ir jāuzskata par “būtisku” informācija par “produkta galvenajām īpašībām” (22. panta 4. punkta a) apakšpunkts) [..] Ja šādas informācijas nav, tad uzaicinājums veikt pirkumu tiek uzskatīts par maldinošu.”

Valsts judikatūrā ir apstiprināts sodu, kas noteikti par tiesību normu patērētāju aizsardzības jomā pārkāpšanu, krimināltiesiskais raksturs.

Atbilstošās starptautiskās tiesību normas un judikatūra

Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija, it īpaši protokola Nr. 7 4. pants;

Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumi (1980. gada 27. februāris, lieta *Deweer*; 2014. gada 27. novembris, *Lucky dev*)

Īss pamatlietas faktisko apstākļu un tiesvedības izklāsts

- 1 Ar 2016. gada 4. augusta lēmumu Nr. 26137 AGCM noteica VWGI un VWAG naudas sodu 5 miljonu EUR apmērā, ar pamatojumu, ka pēdējās minētās esot pārkāpušas Patērētāju kodeksu.
- 2 Minētie pārkāpumi attiecās, pirmkārt, uz to, ka VWGI un VWAG Itālijā tirgoja transportlīdzekļus, kas aprīkoti ar piesārņojošo emisiju noteikšanas izmainīšanas sistēmām homologācijas nolūkos, un, otrkārt, uz to, ka tika izplatīti reklāmas vēstījumi, kuros, neraugoties uz emisiju noteikšanas izmainīšanu, bija uzsvērtā minēto transportlīdzekļu atbilstība normatīvajiem kritērijiem vides jomā.
- 3 VWGI un VWAG pārsūdzēja 2016. gada lēmumu Nr. 26137 ar prasību Lacio *Tribunale amministrativo regionale* (Reģionālā administratīvā tiesa; turpmāk tekstā – “TAR”).
- 4 2018. gadā pēc minētā 2016. gada lēmuma Nr. 26137 pieņemšanas, bet pirms Lacio TAR sprieduma par iepriekšējā punktā minēto prasību, Braunšveigas prokuratūra paziņoja VWAG maksājuma rīkojumu, ar kuru noteica tai saskaņā ar OWiG (Vācijas Likums par juridisko personu administratīvo atbildību) sodu 1 miljarda EUR apmērā per uzņēmumu darbības uzraudzības pienākuma neievērošanu. Minētais sods attiecās, cita starpā, uz transportlīdzekļu, kas aprīkoti ar piesārņojošo emisiju noteikšanas izmainīšanas sistēmām homologācijas nolūkos, tirdzniecību pasaules mērogā (ieskaitot Itālijas tirgu), kā arī uz tādu reklāmas vēstījumu izplatīšanu, kuros, neraugoties uz emisiju noteikšanas izmainīšanu, bija uzsvērts, ka minētie transportlīdzekļi ir jo sevišķi draudzīgi videi.

- 5 Maksājuma rīkojums kļuva galīgs 2018. gada jūnijā, jo VWAG atteicās no savām pārsūdzības tiesībām, un turklāt samaksāja sodu.
- 6 2019. gadā Lacio TAR noraidīja VWGI un VWAG prasību ar spriedumu Nr. 6920/2019, kaut gan prasītājas pirmajā instancē bija norādījušas uz Braunšveigas prokuratūras izdoto maksājuma rīkojumu. It īpaši, prasītājas pirmajā instancē bija norādījušas uz citu dalībvalstu tiesu spriedumiem, ar kuriem bija nolemts izbeigt iekšējās procedūras attiecībā uz emisiju noteikšanas izmainīšanas faktiem ar pamatojumu, ka par minētajiem faktiem jau bija noteikts sods Vācijā. Lacio TAR nepieņēma šo argumentu, apgalvojot, ka AGCM noteiktais sods balstījās uz juridisko bāzi, atšķirīgu no Vācijā noteiktā soda juridiskās bāzes.
- 7 VWGI un VWAG pārsūdzēja minēto spriedumu Nr. 6920/2019 *Consiglio di Stato* (Valsts padome; turpmāk tekstā – “iesniedzējtiesa”), kas formulē iepriekš izklāstītos prejudiciālos jautājumus.

Pamatlietas pušu galvenie argumenti

- 8 Pirmie četri minēto sabiedrību – apelācijas sūdzības iesniedzēju izvirzītie apelācijas pamati attiecas uz apgalvotiem valsts tiesību pārkāpumiem, kuriem nav nozīmes prejudiciālo jautājumu nolūkā.
- 9 Ar piekto pamatu apelācijas sūdzības iesniedzējas apgalvo, ka TAR ir pārkāpusi Hartas 50. pantā un Šengenas konvencijas 54. pantā noteikto “*ne bis in idem*” principu. It īpaši tās apgalvo, ka pirmās instances tiesa esot kļūdaini izslēgusi, ka ārzemju tiesas spriedums varētu ietekmēt kādu agrāku AGCM lēmumu. Šajā sakarā rodas iespēja ierosināt prejudiciālu tiesvedību saskaņā ar LESD 267. pantu par šādiem jautājumiem:
 - a) Vai, nolūkā ievērot Hartas 50. pantā un Šengenas konvencijas 54. pantā noteikto “*ne bis in idem*” principu, administratīvs lēmums, kas pieņemts, pirms noslēgusies tiesvedība krimināllietā, kas citā dalībvalstī ierosināta par tiem pašiem faktiem un pret to pašu subjektu, ir jāatceļ gadījumā, ja tas tiek pārsūdzēts valsts tiesā, un, kamēr šī pēdējā pārsūdzība tiek izskatīta, minētā tiesvedība krimināllietā noslēdzas ar soda uzlikšanu, kas galu galā ir kļuvis galīgs un ko sodītais subjekts ir samaksājis?
 - b) Vai Direktīvas 2005/29 3. panta 4. punkts var atļaut piemērot minētās direktīvas noteikumus negodīgas komercprakses jomā, arī atkāpjoties no iepriekš minētā “*ne bis in idem*” principa?

Īss lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu motīvu izklāsts

- 10 Iesniedzējtiesa konstatē, ka fakti, par kuriem noteikts sods ar izdoto Vācijas maksājuma rīkojumu, ir analogi faktiem, par kuriem noteikts sods ar AGCM lēmumu, un arī sodītais tiesību subjekts, proti, VWAG, ir (daļēji) identisks. Minētā

apgalvojuma atbalstam iesniedzējtiesa atgādina, ka arī Itālijas tiesiskajā regulējumā ir paredzēta juridisko personu atbildība. Turklāt saskaņā ar Itālijas judikatūru krimināltiesību jomā Eiropas Savienības tiesībās “*ne bis in idem*” principa nolūkā nozīme ir nevis faktu juridiskajai kvalifikācijai, bet gan nesaraujamās to savstarpējās saistības esamībai.

- 11 Ciktāl attiecas uz šā lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu pieņemamību, iesniedzējtiesas ieskatā, tās *izvirzītie* prejudiciālie jautājumi ir nozīmīgi, jo, no vienas puses, visi pārējie pārsūdzības motīvi, kuri attiecas uz valsts tiesību aspektiem, nesaistītiem ar minētajiem prejudiciālajiem jautājumiem, šķiet nepamatoti, savukārt, no otras puses, gadījumā, ja “*ne bis in idem*” princips tiktu atzīts par piemērojamu šajā lietā, AGCM lēmums par sodu nevarētu iegūt galīgu raksturu.
- 12 Turklāt iesniedzējtiesa konstatē, ka, no vienas puses, Tiesa, kaut gan ir jau spriedusi par apelācijas sūdzības iesniedzēju norādītajām tiesību normām par “*ne bis in idem*” principu, it īpaši konkurences jomā, nav tomēr skatījusi minētās tiesību normas saistībā ar sodiem, kas noteikti par negodīgu komercpraksi, un, ka, no otras puses, pastāv risks, ka var rasties atšķirīgas interpretācijas situācijā, kurā iestājas prettiesiski fakti attiecībā uz visu Eiropas tirgu.
- 13 Iesniedzējtiesa atgādina, ka saskaņā ar Tiesas judikatūru, pamatojoties uz Hartas 50. pantu, ja persona jau ir notiesāta ar galīgu spriedumu krimināllietā par prettiesiskiem faktiem saistībā ar tirgus manipulācijām, tā nevar tikt pakļauta tiesvedībai, kura vērsta uz krimināltiesiska rakstura administratīva naudas soda noteikšanu par tiem pašiem faktiem, ja vien minētais spriedums krimināllietā garantē efektīvu, samērīgu un preventīvu sodu par izdarīto noziedzīgo nodarījumu, ņemot vērā tā izraisīto sociālo kaitējumu. Tajā pašā judikatūrā vēl ir uzsvērts, ka Hartas 50. pants piešķir personām tiesības, kas ir tieši piemērojamas pamatlietā skatāmajā strīdā.
- 14 Iesniedzējtiesa kvalificē šajā lietā Vācijā noteikto sodu kā krimināltiesiska rakstura administratīvu naudas sodu par tirgus manipulāciju, jo tā mērķis esot ne tikai atlīdzināt prettiesiskā fakta izraisīto kaitējumu, bet tam esot arī preventīvs raksturs. Šajā ietvarā, tās pašas tiesas ieskatā, ietilpstot arī sodi par negodīgu komercpraksi, ņemot vērā Tiesas jau izdarītos secinājumus par sodiem konkurences jomā.
- 15 Iesniedzējtiesa tomēr šaubās, ka jautājumus, kas radušies konkrētajā apelācijas sūdzībā, par Eiropas Savienības tiesību interpretāciju, var atrisināt, vienkārši piemērojot Tiesas judikatūru saistībā ar “*ne bis in idem*” principu sodu konkurences jomā ietvaros, jo šajā lietā Vācijā un Itālijā noteiktie sodi ir savstarpēji atšķirīgi, un atsauces tirgi sakrīt tikai daļēji.
- 16 Iesniedzējtiesa uzsver, ka konkrēto strīdu raksturo tas, ka, pirmkārt, Itālijas administratīvais sods tika noteikts pirms Vācijā noteiktā soda, un, otrkārt, pēdējais minētais kļuva galīgs pirms Itālijas noteiktā soda. Šajā sakarā tā pati tiesa

atgādina, ka saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru Eiropas Cilvēktiesību konvencijas protokola Nr. 7 4. pants atļauj vienlaikus risināties vairākām tiesvedībām, neskarot to, ka viena no šīm tiesvedībām nevar turpināties, ja otra ir noslēgusies ar galīga nolēmuma pieņemšanu.

- 17 Vēl iesniedzējtiesa šaubās par to, Vācijā noteiktais sods ir atbilstošs, lai efektīvi, samērīgi un preventīvi sodītu arī par prettiesiskajiem faktiem, par kuriem pieņemts AGCM lēmums. Šajā sakarā tā atsauca uz Tiesas judikatūru par Hartas 50. panta interpretāciju Eiropas Cilvēktiesību konvencijas protokola Nr. 7 4. panta gaismā. Tiesa ir atzinusi, ka “*ne bis in idem*” princips pieļauj valsts tiesisko regulējumu, kāds ir Itālijas tiesiskais regulējums, saskaņā ar kuru pret personu nevar ierosināt kriminālprocesu par pievienotās vērtības nodokļa nesamaksāšanu, kaut arī par tiem pašiem faktiem minētajai personai jau ir uzlikts galīgs administratīvs sods, kas kvalificēts kā krimināltiesiska rakstura sods uz Hartas 50. panta pamata. Tiesas ieskatā, nupat aprakstītā procesu un sodu kumulēšana ir atļauta, ja tā atbilst vispārējas intereses mērķim un garantē, ka sodu kopuma bardzība nav pārmērīga, samērojot ar sodīto faktu smagumu. Vēl Tiesa ir nospriedusi, ka valsts konkurences uzraudzības iestāde var ar vienotu lēmumu uzlikt vienam un tam pašam tiesību subjektam sodu par valsts tiesību un par Savienības tiesību pārkāpumu, nepārkāpjot “*ne bis in idem*” principu. Iesniedzējtiesa precizē, ka šajā lietā, no vienas puses, divas atšķirīgas divām dažādām valstīm piederīgas iestādes ir noteikušas divus atšķirīgus sodus, no otras puses, fakti – abu lēmumu priekšmets ir savstarpēji nesaraujami saistīti.
- 18 Iesniedzējtiesas ieskatā, pirmās instances tiesas spriedumā tika noteikts, ka valsts tiesiskajā regulējumā ir atļauts pakļaut personu tiesvedībai, kas vērsta uz krimināltiesiska rakstura administratīva naudas soda noteikšanu saskaņā ar Hartas 50. pantu, kaut arī par tiem pašiem faktiem minētajai personai jau ir piespriests galīgs notiesājošs spriedums krimināllietā. Iesniedzējtiesa piebilst, ka Tiesas judikatūrā ir norādīts, ka, ievērojot Hartas 52. panta 1. punktu, “*ne bis in idem*” princips var tikt ierobežots, ja šie ierobežojumi ir nepieciešami un atbilst vispārējas intereses mērķiem vai nepieciešamībai aizsargāt citu personu tiesības un brīvības. Šajā sakarā Tiesas judikatūrā ir uzsvērts, ka minētajiem ierobežojumiem ir jābūt paredzētiem skaidros un precīzos noteikumos un ir jāgarantē tiesvedību saskaņošana, lai ievērotu soda samērīguma princips.
- 19 Iesniedzējtiesa norāda, ka šajā lietā parādās vispārējas intereses – Eiropas patērētāju aizsardzības – mērķis, savukārt nav skaidru un precīzu noteikumu par tiesvedību un sodu kumulēšanas iespēju, un rodas šaubas par Itālijā un Vācijā noteikto sodu samērīgumu, jo tie abi ir piemēroti maksimāli iespējamajā līmenī. Vēl tā pati tiesa precizē, ka “*ne bis in idem*” principa piemērošana attiecas uz AGCM lēmumu tikai daļā, kas satur krimināltiesiskā rakstura naudas sodu.